

TESIS
501

**UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR**

ÉPOCA

**UNIVERSITÉ PARIS I
PANTHÉON- SORBONNE**

UNA POLÍTICA SISTÉMICA DE TRANSPORTE PARA EL MERCOSUR



**MAESTRÍA EN DERECHO
DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

**ALUMNO: ROBERTO BLOCH
TUTOR: ROBERTO DROMI**

MARZO DE 2010

ÍNDICE

- Introducción	Pág. 1
I- La política común de transportes y el sistema de redes de la Unión Europea.	Pág. 2
II- Ferrocarriles trasandinos.....	Pág. 11
III- Corredores Bioceánicos.....	Pág. 24
IV- Transporte de mercancías peligrosas en el MERCOSUR.....	Pág. 35
V- Transporte fluvial	Pág. 41
VI- Terminales interiores de carga.....	Pág. 63
- Conclusión	Pág. 69
- Bibliografía	Pág. 71



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

La función principal del transporte es la conexión de todos los elementos de la sociedad, tanto humanos como materiales, en ámbitos geográficos amplios, involucrando distancia y tiempo en su actividad. Al facilitar el desplazamiento de personas y de bienes, el transporte ha introducido un factor de importancia capital en la localización de las actividades humanas y, por lo tanto, en la evolución de los grupos sociales.

Donde el transporte no existe o es mínimo, se reduce notablemente la actividad económica, sin que puedan aprovecharse plenamente las ventajas de la división del trabajo y de la especialización. Históricamente, el transporte ha hecho posible cierta unidad en el mundo, pero también la diversidad que ofrece tras un largo proceso evolutivo.

Desde principios de la década del cincuenta, los Estados se agrupan en bloques económicos, con miras a un mercado unificado, destacándose en tal sentido la Unión Europea y el Mercosur, cada uno en una etapa distinta del proceso de integración.

En este trabajo se analiza la importancia del transporte de mercaderías, su política, su normativa y su infraestructura tanto para la Unión Europea como, especialmente, para el Mercosur. La Unión Europea se encuentra ya, para varios países que la integran, en la etapa de Unión Monetaria y Financiera.

Por su parte, el Mercosur se encuentra en una etapa de Unión Aduanera. Ambos bloques presentan espacios amplios, con la necesidad de combinar rapidez, seguridad, bajos costos y protección ambiental en el traslado de bienes; la facilitación del comercio y la intensidad de los intercambios así lo imponen.

Pero además del beneficio económico, un transporte organizado en un bloque ayuda al diseño de políticas, ordena territorio y brinda beneficios sociales, especialmente a las zonas del bloque más alejadas de los grandes centros urbanos.

Los distintos niveles de avance institucional de cada bloque, Unión Europea y Mercosur, también se reflejan en el correspondiente sector transporte.

Parece interesante, entonces, realizar un análisis comparativo y obtener una conclusión útil para el Mercosur, que permita superar los obstáculos y las deficiencias que presenta su transporte interior y exterior, analizando las corrientes y las tendencias internacionales en ese ámbito, la actividad política y normativa de la Unión Europea en materia de transporte y plantear el desafío que tiene por delante nuestro bloque Mercosur para llegar a ser un verdadero "Mercado Común del Sur", a través de una herramienta fundamental: el transporte de mercaderías, factor de integración.

I - LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES Y EL SISTEMA DE REDES EN LA UNIÓN EUROPEA

I. El transporte en el tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

Al crear la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, los autores no consideraron a los transportes como una industria en sí misma, sino únicamente como parte de las industrias del carbón y del acero. Por ello, las disposiciones en materia de transporte en el Tratado CECA (Artículo 70), apuntan solamente a asegurar que las tarifas de transporte del carbón y del acero sean capaces de ofrecer condiciones de precios comparables a los usuarios en condiciones similares. Se trata de la comparación de situaciones en materia de transporte. Se prohíbe cualquier discriminación basada en el país de origen o en el de destino de los productos transportados. Por consiguiente, es obligatorio aplicar a los transportes del carbón y del acero entre diferentes países de la Comunidad los precios aplicables al transporte interior de los mismos productos en un Estado miembro determinado.

Para eliminar estas discriminaciones, el artículo 70 dispone que todos los precios y disposiciones tarifarias aplicadas al transporte del carbón y del acero en el interior de cada Estado miembro y entre los Estados miembros, deben ser publicados o comunicados a la Alta Autoridad (Comisión). La aplicación de medidas tarifarias interiores especiales en beneficio de ciertas empresas productoras del carbón o de acero necesita el acuerdo previo de la Alta Autoridad, que se cerciora de su conformidad. Los criterios en que se basa la Comisión para dar su conformidad, han sido fijados por el Tribunal de Justicia, el cual ha tenido que precisar, igualmente, el concepto de tarifa especial. Hay que tener en cuenta que el artículo 4.b) CECA, prohíbe cualquier discriminación entre productores o usuarios. El artículo 70 enuncia finalmente que, a reserva de las disposiciones de este artículo, la política comercial de los transportes sigue siendo de la incumbencia de los Estados miembros.

La aplicación del artículo 70 es el objeto del artículo 10 del convenio relativo a las disposiciones transitorias, que prevé la creación de una comisión de expertos designados por los Estados miembros, para estudiar las disposiciones que serán propuestas a los Gobiernos nacionales.

La aplicación de estas disposiciones planteó varias dificultades, incluidos recursos jurídicos. Finalmente, merced a la Sentencia del Tribunal de Justicia TJCE, 12.7.1962, 9/61 (Países Bajos/Alta Autoridad) y a otras decisiones que le fueron favorables, la Alta Autoridad pudo obtener la plena aplicación del artículo 70. Las tarifas fueron publicadas, las discriminaciones abolidas, unos precios directos uniformemente decrecientes fueron establecidos y los precios interiores especiales fueron autorizados por la Alta Autoridad (por conformarse al principio del tratado) o suprimidos.

II. El transporte en el tratado de la Comunidad Económica Europea

El Tratado que constituye la Comunidad Económica Europea no se limita a un sector determinado de la economía, sino que se aplica a todos los sectores no cubiertos por los tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero o la Comunidad Europea de la Energía Atómica. En consecuencia, trata de los transportes en sí mismos en cuanto industria y no simplemente como un sector anexo a otras industrias.

En el Tratado CEE, el título IV de la segunda parte (artículos 74 a 84) está íntegramente consagrado a los transportes. Sin embargo, contrariamente al Tratado CECA, estas disposiciones no se aplican a todos los modos de transporte: únicamente los transportes por vía férrea, por carretera y por vías navegables interiores caen automáticamente bajo su campo de aplicación, aunque el artículo 84 habilita al Consejo a tomar por unanimidad decisiones apropiadas para la navegación marítima y aérea.

El contenido del título IV puede ser resumido en la forma siguiente: el art. 74 prevé el establecimiento de una política común de transportes. El art. 75 habilita al Consejo para adoptar las medidas necesarias para la puesta en práctica del art. 74, principalmente en lo que se refiere a las reglas comunes aplicables a los transportes internacionales en el interior de la Comunidad y a la admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de un Estado miembro. El art. 76 es una medida de *standstill*, que prohíbe a los Estados miembros aumentar en su legislación nacional las restricciones a los transportistas de los otros Estados miembros. El art. 77 se refiere a las ayudas concedidas por los Estados. El art. 78 exige que toda medida comunitaria tenga en cuenta la situación económica de los transportistas. El art. 79 se refiere a las discriminaciones; el art. 80 prohíbe el establecimiento de precios especiales en provecho de empresas o industrias particulares, salvo si estos precios son autorizados por la Comisión. El art. 81 obliga a los Estados miembros a reducir las cargas originadas por el paso de fronteras. El art. 82 autoriza medidas especiales en Alemania para compensar las desventajas económicas causadas por la división de ese país. El art. 83 dispone la creación de un comité consultivo de expertos designados por los Estados miembros. El art. 84 precisa el ámbito de aplicación del título IV.

La instauración de una Política Común de Transporte (PCT) es uno de los objetivos de la Comunidad, como resulta claramente de los artículos 3, e) y 74 CEE. El artículo 75 habilita al Consejo para tomar medidas apropiadas para aplicar los artículos citados. El procedimiento previsto es el habitual: el Consejo toma medidas a propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y al Parlamento Europeo. Desde el final de la segunda etapa, el Consejo decide por mayoría calificada. Sin embargo, las medidas que se refieren al régimen de transportes" cuya aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones, así como a la explotación del material de transporte", deben ser adoptadas únicamente por el Consejo.

Se han realizado progresos considerables en materia de Política Común de Transportes (PCT) y se han adoptado un gran número de medidas en base al art. 75; los principales temas abordados fueron: transportes de viajeros y mercancías por carreteras, incluidas medidas capaces de facilitar el acceso al mercado de los transportistas no residentes por un sistema de contingentes de licencias de transportes, disposiciones que contemplan la introducción de tarifas de referencia, precios máximos y mínimos (sistema de abanicos de precios con margen fijo), acceso a la profesión, armonización de las características técnicas de los vehículos de motor (normas sobre los residuos de gas de escape y sobre el nivel sonoro, por ejemplo), supresión de las obligaciones inherentes a la noción de servicio público, con excepciones, coordinación de las inversiones y de la contabilidad de los precios de costo, imposición sobre los carburantes, y disposiciones estableciendo un permiso de conducir comunitario.

Por otra parte, conviene señalar que las ayudas y subvenciones concedidas por los Estados han desempeñado tradicionalmente una función importante en los transportes europeos, particularmente en los ferrocarriles. En estas condiciones, no resulta sorprendente que el título IV contenga una disposición especial en esa materia: el artículo 77 establece que las ayudas son compatibles con el tratado cuando "respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público". Se trata de una excepción al art. 92, que establece una regla general, prohibiendo las ayudas estatales que falseen la competencia. El artículo 77 ha sido explicado por diversas medidas adoptadas por el Consejo y, principalmente, por el reglamento N° 1107/70, que define reglas detalladas sobre las condiciones de concesión de ayudas en base al art. 77, y también el reglamento 1191 / 69, que define la noción de obligaciones de servicio público y obliga a los Estados miembros a pagar indemnizaciones compensadoras a las empresas de ferrocarriles sometidas a tales obligaciones.

Asimismo, la Política Común de Transportes (PCT) puede implicar que la Comunidad concluya acuerdos internacionales con terceros Estados.

III. El Tratado de Maastricht y el futuro de la Política Común de Transportes (PCT)

A fines de 1992 se inicia una nueva etapa para la Política Común de Transportes (PCT) de la actualmente denominada Unión Europea. La aplicación de un Tratado de la Unión Europea, celebrado en Maastricht, supone la ratificación de la PCT e imprime un nuevo impulso a su evolución. En ese Tratado se incluyen por primera vez de manera explícita medidas destinadas a mejorar la seguridad de los transportes. Las disposiciones relativas a las redes transeuropeas y a la cohesión económica y social constituyen una nueva base para que la Unión Europea contribuya al establecimiento y desarrollo de las infraestructuras de transportes.

Al mismo tiempo, el Tratado de la Unión Europea enfatiza el hecho que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, la PCT habrá de consistir en acciones que no puedan ser emprendidas de forma adecuada por los Estados miembros a título individual y que, por tanto, en razón de sus dimensiones o efectos, sean llevadas a cabo más adecuadamente por la Unión.

Resulta interesante mencionar que la industria de los equipos de transporte es uno de los principales sectores industriales de la Unión Europea, y su volumen de ventas sólo es aventajado por la industria alimenticia. Asimismo, la industria de los equipos de transporte proporciona empleo a aproximadamente tres millones de personas. Se calcula que uno de cada diez puestos de trabajo de la Unión depende, de manera directa o indirecta, del sector de los vehículos de motor, en un abanico que va desde el suministrador a terceros a los talleres de servicios y reparaciones.

Además, la industria de los servicios de transporte es esencial para la integración de la Unión Europea, para su rendimiento económico y para la movilidad de sus ciudadanos.

De acuerdo con el artículo 74 del tratado CEE (luego CE), los objetivos fundamentales de la PCT son los del propio tratado. Estos se exponen en el artículo 2 y, de acuerdo con lo que establece el Tratado de Maastricht, consisten en la promoción de un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un incremento sostenible y no inflacionista, que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

El desarrollo de la PCT debe también dar respuesta a cuestiones relativas a la disminución de los recursos naturales y a la degradación ambiental a nivel global. La Comisión plasmó este compromiso en el quinto programa de acción en materia de medio ambiente, en el que se estableció la importancia de integrar las cuestiones relativas al medio ambiente y a los recursos naturales en las políticas sectoriales; en este sentido, el sector de los transportes reviste especial importancia; así, por ejemplo, el efecto invernadero, que está directamente vinculado al empleo de energía y a las emisiones de Dióxido de Carbono (CO₂), tiene una significación de primer orden. La Comunidad se había fijado objetivos concretos para la estabilización de los niveles de CO₂ y el sector del transporte tuvo un rol clave para alcanzar ese objetivo que fue contar en el año 2000 con los niveles correspondientes al año 1990.

El enfoque global en el que se enmarcó la PCT, que puede ser sintetizado como la búsqueda de una movilidad sostenible, requiere, a su vez, un programa global que incluya: a) un refuerzo continuado y el funcionamiento adecuado del mercado interior de manera que se facilite el libre movimiento de personas y bienes a través de la Comunidad; b) la transición desde la fase de eliminación de los obstáculos normativos artificiales a la de adopción de un equilibrio correcto de medidas que favorezcan el desarrollo de sistemas coherentes e integrados para la Comunidad en su totalidad, usando la tecnología más aconsejable de la que se disponga; c) el refuerzo de la cohesión económica y social mediante el aporte que el desarrollo de las infraestructuras puede suponer al momento de reducir las disparidades entre las distintas regiones y establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad; d) medidas que garanticen que el desarrollo de estos sistemas supone un aporte para un modelo sostenible de desarrollo, mediante el respeto al medio ambiente y, en particular, contribu-

yendo a la resolución de los principales problemas ambientales; e) acciones que favorezcan la seguridad; f) medidas en el ámbito social; g) el desarrollo de las relaciones que procedan con los terceros países, dando prioridad, cuando ello se considere necesario, a aquellos en que el transporte de personas o mercaderías sea de importancia para la Comunidad en su conjunto.

En el examen de los problemas relativos a los desequilibrios e ineficacias del sector transportes ha de incluirse la dimensión regional; existe un estrecho vínculo entre el desarrollo de los transportes y la distribución geográfica de la actividad económica. La mayoría de los sectores que tienen un rendimiento crítico en la economía europea, como por ejemplo los servicios y las manufacturas de alta tecnología, tienden a situarse en zonas muy congestionadas y delicadas desde el punto de vista ambiental: por una parte, las principales ciudades y sus zonas de influencia (conurbano) y, por la otra, el corredor Barcelona-Marsella/Lyon-Milán/Estrasburgo-Stuttgart-Munich. Son estos lugares a los que resulta difícil aportar infraestructuras suplementarias, por los costos ambientales y financieros que ello supondría. Las rutas alpinas, que tienen una importancia estratégica para conectar la parte norte de la Comunidad con el sur, plantean problemas especialmente delicados.

Al mismo tiempo, a medida que una congestión creciente afecta al núcleo económico, se ha producido también un fenómeno de falta de inversiones en las áreas periféricas; sin embargo, es un punto de vista generalmente aceptado que la existencia de sistemas de transportes confiables permite realizar una contribución importante a la corrección de las disparidades existentes entre el centro y la periferia.

Por otra parte, las medidas políticas y las tecnologías más avanzadas podrían tanto incrementar el atractivo de cada uno de los modos de que se trate como proveer el uso del transporte combinado y del transporte multimodal.

Además de estas medidas, resultará necesario enfrentarla cuestión del verdadero costo del transporte y la necesidad de internalizar los costos externos para garantizar así el desarrollo de un sistema de transporte sostenible. Este tipo de política podría ejercer una influencia sobre la demanda de la totalidad de los modos, aumentando el precio de cada uno de ellos en la medida en que suponen costos para la sociedad que en la actualidad no corren a cargo de los usuarios del transporte. Habida cuenta que los costos externos asociados con los diversos modos varían en gran medida, el aumento de los precios también sería distinto en cada uno de los modos, lo cual conduciría a que los usuarios de los transportes ajustaran su demanda, favoreciendo en particular a aquellos modos de transporte que suponen menores costos externos o que limitaran o evitaran los desplazamientos innecesarios.

A partir de diversos estudios efectuados por la Comisión, se ha acrecentado la preocupación en la Unión Europea por mejorarla relación entre el transporte y el medio ambiente.

Todo transporte propulsado consume energía y produce una contaminación operativa. El consumo de energía en el sector transporte supone el 30% del total de energía final consumida en la Comunidad, y es virtualmente equivalente a la industria. La contaminación operativa. El consumo de energía